

사회보장기본계획의 진단과 과제



Master Plans for Social Security
: Issues and Policy Suggestions

노대명 | 한국보건사회연구원 선임연구위원

이 글은 제2차 사회보장기본계획을 수립하기에 앞서 기존 사회보장기본계획의 주요 내용과 성과를 검토하고, 그것이 사회보장의 장기 발전 방향을 제시하고 이를 토대로 개별 사회보장제도를 규율하는 데 어떠한 영향을 미쳤는지 살펴보는 데 목적이 있다. 또 법률에 규정된 내용과 실제 수립된 기본계획의 역할 간에는 어떠한 괴리가 있었고 이러한 문제가 발생하게 된 원인이 무엇인지를 살펴보고 있다. 이에 따라 제2차 사회보장기본계획이 주목해야 할 본연의 역할과 이를 위한 과제를 제안하고 있다.

*Lex est araneae tela, quia, si in eam inciderit quid debile, retinetur;
grave autem pertransit tela rescissa.*

(법이란 거미줄과 같아 가장 가벼운 것을 잡고, 가장 무거운 것은 놓친다)
(애너카르시스, 스키타이 철학자)

1. 들어가며

사회보장기본계획은 1995년 제정된 사회보장기본법에 따라 사회보장제도의 발전 방향을 제시하고 개별 제도를 규율하는 최상위 기본계획으로 간주되어 왔다(이호근, 2012, pp. 69-70).

모든 국민이 더욱 행복한 삶을 영위할 수 있도록 사회보장제도의 역할을 강화하고 지속가능성을 제고할 수 있는 대안을 제시하는 역할을 맡고 있는 것이다. 가장 핵심적인 역할은 중장기적 관점에서 삶의 격차와 박탈을 축소하고 사회시스템을 안정화하는 일이다. 다가오는 위협에 대비하

여 사회보장체계의 개혁 방향과 추진 전략을 제시해야 하는 것이다. 하지만 기존의 사회보장기본계획이 그러한 역할을 수행하기에는 많은 제약이 있었던 것도 사실이다. 외부적으로는 정치 사회적 무관심에 의해, 내부적으로는 사회보장기본계획 수립체계가 갖는 문제로 인해 그러한 역할을 수행하는 데 어려움이 있는 것이다.

그렇다고 사회보장기본계획이 무용한 것은 아니다. 사회보장제도의 빠른 확장과 개별 사회보장제도 및 정책의 증가로 과거 어느 때보다 사회보장기본계획의 필요성이 커지고 있기 때문이다. 다양한 정책 영역에서 국민들의 복지 욕구가 분출되고 이를 충족시키기 위해 개별 법률이 제정되는 상황에서 각 법률 간의 모순이나 충돌이 없을 수 없고, 중장기적으로 더욱 체계적인 정책 방향과 합리적인 자원 배분이 필요한 것이다. 사회보장기본계획이 사회보장기본법의 입법 취지를 구현하는 데 필요한 중요한 정책 수단 중 하나라는 점은 분명하다. 특히 사회보장제도의 미래를 전망하고, 중장기적으로 사회보장제도의 발전 방향과 추진 전략을 수정하는 역할을 해야 한다는 현실적인 효용이 있다.

따라서 이 글에서는 지금까지 수립된 네 차례 사회보장기본계획의 주요 내용과 성과를 검토한 후 그것이 개별 사회보장제도를 규율하는 데 어떠한 영향을 미쳤고 법률에 규정된 내용과 실제 수립된 기본계획의 역할 간에는 어떠한 괴리가 있었으며 이러한 문제가 발생하게 된 원인이 무엇인지를 살펴보고자 한다. 물론 이를 위해서는 현 사회보장제도가 국민들의 복지 욕구를 어떻

게 충족시키고 있으며 현 사회보장체계를 유지할 경우 국민들의 삶이 어떠한지에 대한 명확한 이해가 필요하다. 그리고 국민들의 더 나은 삶을 위해 사회보장제도가 어떻게 발전되어야 하는지에 대한 사회적 합의가 필요하다. 이것이 사회보장기본계획에 담겨야 할 핵심 내용이자 실행력을 담보해야 하는 사항일 것이다. 이러한 문제의식에 따라 사회보장기본계획의 역할을 재조명하고자 한다.

2. 사회보장기본법과 사회보장기본계획

사회보장 분야에서 개별 법률 수가 빠르게 증가함에 따라 그것을 규율하기 위한 사회보장기본법의 역할이 중요해지고 있다는 점은 분명하다. 사회보장기본계획을 수립하여 중장기 발전 방향을 제시하고, 사회보장제도 간의 정합성을 제고하고, 필요한 재원을 조달하고 전달체계를 개편하는 것은 중요한 기능이다. 특히 사회보장기본계획은 사회보장기본법의 입법 취지를 실현하기 위한 중요한 수단이라고 말할 수 있다. 그리고 현재의 계획은 지난 20년간 수차례의 법률 개정 등을 통해 이루어진 것이다.

가. 사회보장기본법의 의의와 한계

사회보장기본법은 “사회보장에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 사회보장정책의 수립·추진과 관련 제도에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 국민의 복지 증

진에 이바지하는 것”(제1조)을 목적으로 한다. 그리고 사회보장의 이념은 “모든 국민이 다양한 사회적 위험으로부터 벗어나 행복하고 인간다운 생활을 향유할 수 있도록 자립을 지원하며, 사회 참여·자아실현에 필요한 제도와 여건을 조성하여 사회통합과 행복한 복지사회를 실현하는 것”(제2조)으로 규정된다. 이는 사회보장기본법이 사회보장과 관련된 각종 제도를 규율하는 기본법으로서의 위상을 갖고 있음을 의미한다.

법 조항을 보더라도 사회보장기본법은 위에 언급한 형식의 남용 측면에서 다른 기본법의 개별 법률에 대한 명확한 규정력을 갖도록 구성되어 있다. 사회보장기본법 제4조(다른 법률과의 관계)는 “사회보장에 관한 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법에 부합되도록 하여야 한다”고 명확하게 규정하고 있으며, 이 조항은 1995년 법률 제정 이후 수정된 바 없이 현재에 이른다. 그리고 이 법률 제3조(정의)는 사회보장 영역을 명확하게 규정함으로써 사회보장기본법에서 규율해야 할 개별 법률이 무엇인지 판별할 수 있도록 규정되어 있다. 그것은 사회보장을 사회보험과 공공부조 그리고 사회서비스로 분류하고, 사회서비스의 영역을 “복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등”으로 열거하고 있다. 이는 사회보장기본법을 이러한 영역의 개별 법률을 규율하는 상위법으로 이해할 수 있음을 말해 준다.¹⁾

법률로만 보면 사회보장 관련 개별 법률은 제정에 앞서 사회보장기본법에 부합하는지 검토되고 조율되었어야 한다. 하지만 사회보장기본법은 그러한 규정력을 갖지는 못했던 것으로 판단된다. 그 이유는 개별 법률을 제정하는 과정에서 어떠한 사항이 어떻게 사회보장기본법과 부합되어야 하는지 명확하게 규정되어 있지 않기 때문이라고 판단된다. 예를 들어, 제10조(사회보장급여의 수준) 2항은 국가가 관계 법령이 정하는 바에 따라 최저보장수준과 최저임금을 매년 공표하도록 하고, 3항은 국가와 지방자치단체가 제2항에 따른 최저보장수준과 최저임금 등을 고려하여 사회보장급여의 수준을 결정하도록 규정하고 있다. 이는 사회보장기본법이 개별 소득보장제도의 보장수준을 각각 명확하게 규정하지 않더라도 그것이 최저보장수준을 준용하도록 규정하고 있음을 말해 준다. 하지만 이러한 기준은 저소득층 대상 소득보장제도를 제외하고는 규정력을 갖기 힘든 측면이 있다. 이 법률 제23조(사회서비스 보장)와 제24조(소득보장)의 내용을 보면, 사회서비스와 소득보장에 관한 규정은 높은 추상성으로 인해 다른 법률을 규율하기 힘들다는 점을 쉽게 알 수 있다. 상위법의 지위를 갖고 적용 대상이 분명함에도 규율이 이루어지기 힘든 이유인 셈이다.

이러한 상황에서 지난 20년간 사회보장 분야에서 수많은 개별 법률이 제정되었고, 사회보장

1) 물론 사회보장기본법은 1995년 제정된 이후 수차례의 개정을 통해 제3조(정의)와 관련된 부분을 일부 수정해 왔다. 하지만 위에 열거한 주요 영역은 문화와 환경 등이 추가된 것을 제외하면 대동소이하다.

관련 정책 영역별로 기본법 또한 활발하게 제정되었다. 이는 사회보장기본법이 개별법과의 관계를 넘어 다른 기본법과의 관계를 어떻게 규정해야 하는지도 중요한 쟁점이 되고 있음을 말해 준다. 법제처 국가법령정보센터 자료에 따르면, 2018년 3월 현재 사회보장과 관련된 기본법은 총 19개로 파악된다.²⁾ 아래 주에 언급된 사회보장 관련 기본법의 제정 연도를 보면, 사회보장기본법은 19개 기본법 중 세 번째로 제정되었음을 알 수 있다. 이는 하위 정책 분야의 기본법 대부분이 사회보장기본법이 제정된 이후에 제정되어 왔음을 의미한다. 하지만 관련 기본법은 사회보장기본법과 관계없이 기본계획을 수립하는 등 그 관계가 명확하게 규정되지 않았다. 이는 2000년대 초반 이후 사회보장과 관련된 하위 정책 영역의 기본법이 제정되는 시점에도 사회보장기본법과 개별 법률, 사회보장기본법과 다른 기본법의 관계를 조율하고 정합성을 유지해야 할 필요성이 충분히 인지되지 않았음을 말해 준다. 사회보장제도의 뒤늦은 압축 성장 과정에서 개별 법률 간의 정합성에까지 관심이 미치지 못했던 것이다.

이 같은 이유에서 사회보장기본법의 역할과 구체적인 내용에 대해서는 재조명 또는 재규정이 필요해 보인다. 그것은 주어진 현실을 감안하

여 사회보장기본법이 상위법으로서 강한 규정력을 포기하고 추상성이 높은 수준에서 사회보장제도의 발전 방향을 제시하는 것으로 만족해야 하는지, 사회보장제도의 발전 방향을 현실에 적용할 수 있는 수준으로 구체화하고 개별 법률에 이를 반영하기 위해 더 강력한 규정을 도입해야 하는지에 대한 고민이 필요한 것이다.

나. 사회보장기본법의 개정과 사회보장기본계획의 변화

사회보장기본계획은 1995년 사회보장기본법 제정을 계기로 법정 기본계획으로 규정되었으며, 현재에 이르기까지 모두 네 차례에 걸쳐 수립되었다. 하지만 1995년 법률 제정 시점에는 사회보장기본계획이 아니라 ‘사회보장 증진을 위한 장기발전방향’이라는 표현이 사용되었다. 현재와 같은 사회보장기본계획(사회보장에 관한 기본계획)이라는 표현이 사용된 것은 2012년 법률 개정 이후의 일이다. 따라서 여기서는 모두를 총칭하는 표현으로 ‘사회보장기본계획’이라는 용어를 사용하겠다. 그것은 동일한 법률에 근거한 법정 계획이며 내용도 대동소이하기 때문이다. 그 밖에 ‘사회보장 5개년 계획’ 등의 표현도 사회보장기본계획의 다른 표현이다. 다만

2) 사회보장 관련 기본법은 청소년기본법(1991), 고용정책기본법(1993), 사회보장기본법(1995), 양성평등기본법(1995), 교육기본법(1997), 보건 의료기본법(2000), 근로복지기본법(2001), 인적자원개발기본법(2002), 건강가정기본법(2005), 국가보훈기본법(2005), 자원봉사활동기본법(2005), 저출산·고령사회기본법(2005), 군인복지기본법(2007), 건강검진기본법(2008), 식품안전기본법(2008), 경찰공무원 보건안전 및 복지기본법(2012), 소방공무원 보건안전 및 복지기본법(2012), 문화기본법(2013), 주거기본법(2015) 등이다. 이 자료는 법제처 국가법령정보센터 홈페이지의 법령 자료 참조. 괄호 안의 연도는 해당 기본법의 제정 연도(<http://www.law.go.kr/LSW/lsStmInfoP.do?lsiSeq=98551> 2018. 3. 20. 참고).

1995~2009년까지의 계획에 대해서는 ‘사회보장 장기발전방향’으로 표현하겠다.

내용적으로 사회보장기본계획은 2005년 법률 개정 이후 수차례에 걸쳐 크고 작은 변화를 경험

하였다. 2005년 개정된 법률은 사회보장기본계획을 수립한 이후 5년의 실행 과정과 결과에 대한 평가 부재하다는 이유에서 매년 사업 성과를 평가하도록 규정하였으며, 장기 계획을 수립

표 1. 사회보장기본법 중 사회보장기본계획 관련 주요 변경 사항

	사회보장에 관한 법률	사회보장기본법	
	(1963년 제정/1995년 폐지)	1995년 제정	2012년 개정
사회보장의 정의	-사회보장을 사회보험과 공공부조로 정의	-기존 개념에 사회보험, 공공부조 외에도 사회복지서비스, 관련 복지제도를 추가	-1995년 개념에 평생사회안전망과 맞춤형 사회보장제도를 추가
사회보장위원회	-사회보장심의위원회	-사회보장심의위원회	-사회보장위원회로 개칭 (역할을 대폭 강화)
사회보장기본계획 (명칭과 주요 내용)	-(명칭) 사회보장에 관한 계획 -(주요 내용) 특정하지 않음	-(명칭) 사회보장 증진을 위한 장기발전방향 -(주요 내용) - 열거 · 기본 목표/중장기 추진 방향 · 주요 추진 과제/추진 방법 · 자원 조달 방안 · 사회보장 기금 운용 방안 · 사회보장 전달체계 · 기타 필요한 사항	-(명칭) 사회보장에 관한 기본계획 (개칭) -(주요 내용) - 추가 · 국내외 사회보장 환경 · 필요한 자원의 규모
사회보장 지역계획	-	-소관 주요 시책 추진 방안 마련은 시·도지사도 대상 (* 2009년 개정 시 삭제)	-지역계획으로 개칭 -기본계획과 지역계획의 연계의무를 규정
연도별 시행계획	-	-소관 주요 시책 추진 방안 관련 연간 시행계획 수립	-연도별 시행계획 수립 및 성과 평가 강화 -복지부 장관에의 보고 신설 -시행계획 평가 신설
사회보장 협의 조정	-	-	-제도 신설·변경 시 협의 조정 규정 신설 -사회보장위원회의 조정 기능 신설
사회보장통계	-	-	-사회보장통계 작성 규정 신설
사회보장 정보시스템	-	-	-사회보장정보시스템 설치 규정 신설

주: 사회보장기본법은 1995년 제정된 이후 2017년까지 총 10차례에 걸친 크고 작은 법률 개정이 있었다. 하지만 사회보장기본계획과 관련한 가장 큰 변화는 2012년에 있었다. 따라서 여기서는 두 시점의 변화에 초점을 맞추었다.

한 이후 구체적인 실행 과정에 대한 평가가 부재하다는 점에서 장기 계획에 대한 연간 평가 또는 모니터링 기능을 강화하는 방향으로 개정되었다. 현재의 사회보장기본계획은 2012년 법률 개정안에 따라 처음으로 수립되었으며, 이 시점에 사회보장기본법과 기본계획은 가장 큰 폭으로 개정되었다. 이러한 사항을 정리한 것이 <표 1>이다. 이 표에 따르면, 2012년 개정된 법률은 시대 변화에 따라 사회보장기본법의 역할을 재규정하고, 중앙정부와 지방정부 단위에서 사회보장기본계획의 연계성을 높이고, 사회보장기본계획 및 지역계획에 대한 평가를 강화하고, 사회보장제도 신설 및 변경에 따른 협의 조정을 신설하고, 사회보장기본계획 수립에 필요한 통계 인프라를 구축하는 내용 등을 담고 있다.

3. 기존 사회보장기본계획에 대한 평가

가. 사회보장기본계획의 주요 내용

사회보장기본계획의 수립 절차와 주요 내용은 사회보장기본법과 시행령에 규정되어 있다. 먼저 기본계획의 수립 절차는 다음과 같다. 보건복지부 장관이 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 수립해야 하며(법률 제16조 제1항), 이를 위해 보건복지부 장관은 기본계획 작성 지침을 작성해 관계 중앙행정기관의 장에게 보내야 하고(시행령 제3조 제1항), 각 중앙행정기관의 장은 소관별 기본계획안을 작성하여 보건복지부장관에게 제출해야 하며, 보건복지부 장관은 이

를 종합한 기본계획안을 작성하고 확정해야 한다(시행령 제3조 제2항). 그리고 이러한 절차를 거쳐 확정된 사회보장기본계획안은 사회보장위원회와 국무회의의 심의를 거쳐 확정된다(법률 제16조 제3항).

이어 사회보장기본계획에 담겨야 할 주요 내용에 대해서는 사회보장기본법 제16조 제2항에 규정되어 있다. 그것은 ① 국내외 사회보장 환경의 변화와 전망 ② 사회보장의 기본 목표 및 중장기 추진 방향 ③ 주요 추진 과제 및 추진 방법 ④ 필요한 재원의 규모와 조달 방안 ⑤ 사회보장 관련 기금 운용 방안 ⑥ 사회보장 전달체계 ⑦ 그 밖에 사회보장정책의 추진에 필요한 사항이다. 이러한 내용은 1995년의 법률이 규정했던 사회보장장기발전방향의 주요 내용과 비교하면 ① 국내외 사회보장 환경의 변화와 전망, ④ 필요한 재원의 규모에 관한 내용이 추가되었다는 점에서 차이가 있다. 이 두 가지 추가된 내용은 실제 기본계획에 반영될 경우 중요한 의미를 가질 것으로 판단된다. 경제와 산업, 노동시장 구조 등의 변화에 대한 중장기 전망이 사회보장제도의 발전 방향을 모색하는 데 중요한 논거가 되며, 주요 추진 과제를 집행하는 데 필요한 자원 규모 파악이 기본계획의 실행력을 높이는 것이기 때문이다.

나. 기존 사회보장기본계획의 특징

사회보장기본계획은 2012년 사회보장기본법 개정에 따라 큰 변화를 경험하게 된다. 일차적으로 명칭이 바뀌면서 큰 단절이 있다는 인상을 주

고 있다. 실제로 2012년 사회보장기본법이 개정되면서 사회보장 기본계획 외에도 연차별 수행 계획 및 지방정부의 지역계획 수립에 관한 규정이 포함되어 중앙정부와 지방정부의 사회보장계획 간 연계성이 높아지고 연차별 실천 과정 및 성과에 대한 감독 기능이 강화되었다. 하지만 사회보장기본계획의 주요 내용은 국내외 사회보장 환경과 필요 자원 규모에 대한 내용을 추가하는 소폭의 변화를 경험하였을 뿐이다. 그럼에도 각 정부의 사회보장기본계획은 각기 다른 경제사회 여건하에서 다른 시대적 과제를 갖고 있었고, 기본계획을 수립하고 추진하는 과정에서 보이는 태도와 성과는 차이가 적지 않다고 판단된다.

김대중 정부하에서 수립되었던 '제1차 사회보장 증진을 위한 장기발전방향(1999~2003)'은 잘 알려져 있지 않다. 오히려 대통령비서실 삶의 질향상기획단에서 발표한 '생산적 복지'가 더 잘 알려져 있다(대통령비서실 삶의 질향상기획단, 2000; 대통령비서실 삶의 질향상기획단, 2002). 그리고 생산적 복지는 한국 사회보장제도의 발전사에 큰 족적을 남겼다고 평가할 수 있다. 그 이유는 외환위기로 실업률과 빈곤율이 급격하게 증가하는 상황에서 취약했던 사회지출을 신속하게 확대하고 사회보장제도의 기틀을 정비하는 두 가지 역할을 수행했기 때문이다. 전 국민을 대상으로 하는 4대 사회보험을 도입하였고, 대표적 공공부조제도인 기초생활보장제도를 도입하여 빈곤층에 대한 보호를 강화한 것이다(정경배, 2002). 특히 위기 상황에서조차 복지 확대에 대한 우려가 컸던 당시 여론을 고려하여 '생산적 복

지'라는 슬로건을 앞세워 사회보장제도를 확장했던 전략은 시의적절했던 것으로 평가할 수 있다. 이는 우리나라의 정치 환경과 사회의식, 더 나아가 2000년대 동아시아 국가들의 복지 확장 전략에서 공통적으로 발견되는 것이기도 하다.

노무현 정부하에서 수립된 '제2차 사회보장 증진을 위한 장기발전방향(2004~2008)'은 공식적으로 '참여복지'라고 표현되었다. 실제로 당시의 사회보장기본계획은 '참여복지 5개년 계획'으로 발표되었다(참여복지기획단, 2004). 사회보장의 민주적 거버넌스와 국민의 참여를 중시한다는 점에서 참여를 슬로건으로 제시했던 이 계획 또한 이후의 기본계획에 많은 영향을 미쳤다. 하지만 이 정부하에서 수립된 계획은 이후 추진, 실행된 제도나 정책과는 다소 차이가 있다. 노무현 정부가 이후 사회보장 분야에서 실제로 추진, 도입했던 많은 제도나 정책은 참여복지 5개년 계획에 담겨 있지 않았던 것이다. 기초노령연금, 사회서비스 확대 정책, 저출산·고령사회 대책, 사회적기업 육성법, 근로장려세제 도입, 무상보육 등 당시에 검토되었던 많은 정책은 사회보장기본계획에 명확하게 담겨 있지 않았다. 이는 대선 과정에서 사회보장 분야의 공약을 준비할 시간이 충분하지 않았고, 이러한 상황에서 사회보장 장기발전방향을 수립했기 때문으로 판단된다. 따라서 노무현 정부는 이와 별도로 이후 새롭게 주요 추진 과제를 제시하고 추진하는 방식으로 주어진 과제를 감당하는 양상을 보였다. 사회보장 분야의 장기 발전계획에 해당하는 '사회정책 2030'(대통령자문 정책기획위원회, 2006)을

수립하고, 저출산·고령사회기본계획을 수립하였으며, 사회보장의 사각지대 해소 문제 등에 천착해 사회서비스 공급을 확대하는 등 새로운 정책을 많이 기획한 것이다.

이명박 정부하에서 수립된 ‘제3차 사회보장 증진을 위한 장기발전방향(2009~2013)’은 이전 정부의 복지정책 기조와는 확연하게 다른 슬로건을 내세우며 시작되었다(관계부처합동, 2009). ‘능동적 복지’로 표현되는 이 계획은 경제 성장을 통해 복지 수요 증가를 억제하고 각 개인의 적극적인 노력을 촉구한다는 특징이 있다. 이는 긍정적으로 해석하면 김대중 정부와 노무현 정부하에서 빠르게 확장되었던 사회보장제도를 정비하고 효율성을 제고하는, 일종의 조정 기능 강화에 초점을 맞춘 것으로 이해할 수 있다. 하지만 부정적으로 해석하면 사회보장제도의 확장과 사각지대 해소보다는 시장 기능을 보완하는 역할에 초점을 둔 소극적인 태도를 나타낸 것으로 이해할 수 있다. 결과적으로 이명박 정부의 사회보장 장기발전방향은 새로운 사회보장제도를 도입하는 역할은 크지 않았던 것으로 평가할 수 있다. 보육 및 근로장려세제 등 일부 제도가 시행되었지만 그것은 노무현 정부하에서 기획, 추진되어 왔던 것들이며, 소득재분배 기능이 강한 제도보다는 민간의 역할을 강화하는 방향의 입법이 활발하게 이루어진 것으로 이해할 수 있다. 대표적인 것이 협동조합기본법이라고 말할 수 있다.

그리고 이명박 정부하에서 사회보장기본법이 개정되었다는 점 또한 주목해야 할 사항이다. 이 개정안은 이명박 정부와 박근혜 정부의 정책 기

조를 모두 담고 있는 것처럼 보인다. 사회서비스의 범위를 확대하고 생애주기별 맞춤형 복지를 강조하는 것은 이후 박근혜 정부의 사회보장정책 기조와 일맥상통한다고 할 수 있다. 하지만 사회보장위원회를 통한 평가 기능 강화나 협의 조정 기능 신설은 이명박 정부 때 추진된 사회보장제도의 중복 낭비 억제 정책과 맥을 같이한다고 말할 수 있다. 사회보장기본계획을 토대로 연도별 시행계획을 수립하고 성과를 보고하도록 한 규정(제18조)이나, 지방정부로 하여금 사회보장지역계획을 수립, 집행하도록 한 규정(제19조)이 그것이다. 과거 지방정부가 수립했던 ‘소관 주요시책 추진 방안’을 ‘사회보장에 관한 지역계획’으로 이름을 바꾸고 사회보장기본계획과의 연계성을 강화하도록 규정한 것이다(사회보장기본법 2012년 개정 법률 참조). 그 밖에 지방정부의 사회보장제도 신설, 변경 시 보건복지부 장관과 협의하도록 규정한 것도 사회보장제도에 대한 관리 강화의 맥락에서 이해할 수 있다.

박근혜 정부하에서 수립된 ‘제1차 사회보장기본계획(2014~2018)’은 2012년 개정 법률에 따른 최초의 사회보장기본계획이라고 할 수 있다(관계부처합동, 2014). 이 기본계획은 ‘생애주기별 맞춤형 고용·복지’ 또는 ‘생애주기별 맞춤형 사회보장정책’으로 불리기도 했다. 하지만 이전 정부들의 복지정책 브랜드만큼 강한 인상을 남긴 것으로 판단되지는 않는다. 물론 생애주기별 맞춤형 사회보장이라는 기본 이념을 강조하였지만, 개별 제도나 정책이 이 기본 이념에 따라 유기적으로 재구성되었다고 보기는 어렵다. 결과

표 2. 기존 사회보장 장기발전방향 및 사회보장기본계획의 특징 비교

	사회보장 장기발전방향			사회보장기본계획
	생산적 복지 (1999~2003)	참여복지 (2004~2008)	능동적 복지 (2009~2013)	맞춤형 복지 (2014~2018)
환경	-외환위기 -대량실업과 빈곤 -사회보장제도의 저발전	-신용대란 -사회양극화 -사회보장제도의 착근기	-리먼쇼크 -사회통합의 위기 -사회보장제도의 조정기	-저성장의 장기화 -저출산·고령화의 위기 -사회보장제도의 확장기
이념	-성장과 분배의 균형 -생산적 복지공동체	-전 국민 대상 보편복지 -참여복지공동체	-성장을 통한 복지 -능동적 복지	-생애주기별 맞춤 복지 -맞춤형 고용·복지
주요 정책	-사회보험제도 확대 -의약분업, 건보 통합 -기초보장제도 도입 -자활지원체계 구축 -장애인복지5개년계획	-기초노령연금 도입 -사회서비스 확대 -차상위계층 지원 확대 -저출산·고령사회 대책 -사회적기업 육성법	-노인장기요양보험 -0~2세 무상보육 -근로장려세제 -사회복지통합관리망 -학자금대출/국가장학금	-기초연금 도입 -기초보장제도 개편 -취업성공패키지 -고용복지플러스센터
핵심 성과	-사회보험체계 구축 -공공부조제도 정비	-사회서비스 확충 -저출산·고령화 대비	-사회보장제도 정비 -장기요양/무상보육	-사회보장제도 정비 -고용·복지 연계 강화

적으로 박근혜 정부는 몇 가지 제도나 정책에 집중하는 모습을 나타낸 것으로 판단된다. 실제로 대선 과정에서 공약했던 몇 가지 대표적인 복지 공약은 제1차 사회보장기본계획에 포함되었고, 이는 개별 제도의 추진계획에 반영되었다. 예를 들면, 4대 중증 질환에 대한 보장성 강화, 기초연금제도 도입, 기초생활보장제도 개편, 고용·복지 연계 정책 강화 등이 추진되었다. 이러한 점에서 박근혜 정부하의 사회보장기본계획 또한 중장기발전방향과 개별 정책 간 정합성 확보나 조율이 제대로 이루어졌다고 보기는 어렵다. 제1차 사회보장기본계획이 수립된 시기의 특징적인 정책 중 하나는 지방정부의 사회보장제도 신설 및 변경에 대한 관리 강화다. 그리고 이러한 조치는

야당 출신 정치가가 이끄는 지방정부 복지정책, 즉 서울시의 청년수당 및 경기 성남시의 청년배당과의 갈등이 심화되던 시기에 더욱 뚜렷하게 표출되었다. 하지만 제1차 사회보장기본계획은 2017년 박근혜 전 대통령의 탄핵으로 인해 사실상 중단되기에 이른다.

다. 기존 사회보장기본계획에 대한 평가

기존 사회보장기본계획의 수립 과정 및 결과를 보면 그 위상이 어떻게 변해 왔는지 알 수 있다. 가장 두드러진 특징은 기본계획이 개별 사회보장제도나 정책에 미치는 영향력이 점차 약해져 왔다는 점이다. 그것은 사회보장제도의 전문화·분업화의 결과라고도 이해할 수 있다. 김대중

정부하에서 수립된 제1차 사회보장 장기발전방향은 사회보험제도와 공공부조제도 확대의 논리적 근거를 제시했고, 이를 토대로 각종 사회보장제도가 확장될 수 있었다. 하지만 개별 제도나 정책을 규율하는 법률이 제정되고 그것을 둘러싼 거버넌스가 형성되면서 사회보장기본계획이 개입할 수 있는 여지는 점점 줄어들게 된다. 사회보장기본계획이 수립되기 전에 개별법이나 중기재정계획 등에 의해 향후 수년간의 추진계획과 예산에 대한 부처 간 합의가 이루어지는 사례가 많아졌기 때문이다. 개별 법률에 근거하여 이해관계자 간 논의와 합의를 거쳐 제도 개편과 추진계획을 결정한 경우, 사회보장기본계획의 장기발전방향을 수립하더라도 그 흐름을 바꾸기에는 어려움이 있다. 오히려 사회보장기본계획이 개별 제도나 정책 그리고 하위 영역의 기본계획을 반영한 단순 합이 되는 상황이 벌어지고 있는 것이다. 사회보장기본계획이 장기발전방향을 제시하고 그에 따라 개별 제도의 개편 방향과 재원 배분 및 조달 방식을 결정하는 역할을 기대하기 힘들어진 여건 변화를 말해 주는 것이다. 사회보장기본계획을 수립해도 새로운 복지정책 브랜드만 각인되고, 정책 구성과 내용 그리고 추진 방식은 크게 변하지 않았다고 느끼게 되는 이유이다. 그렇다면 이러한 변화는 현재 한국 사회보장제도의 발전을 위해 바람직한 변화인가. 논의가 필요한 대목이다.

기존 사회보장기본계획과 그 실천 과정을 보면, 정치 환경과 같은 외부적 요인이 큰 영향을 미쳐 왔다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 사회

보장기본계획과 이후에 추진된 정책의 유관성을 보면, 대선 후보의 사회보장제도 관련 공약의 준비 정도가 큰 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 그러나 이후 사회보장제도의 확장이나 발전에 미치는 영향은 다르게 나타날 수 있다. 끝으로 내부의 정치적 갈등 또한 사회보장기본계획의 실천에 적지 않은 영향을 미친 것을 알 수 있다. 이명박 정부 때의 촛불집회나 박근혜 정부 당시 지방정부와 청년수당을 둘러싸고 벌어진 대립 등은 사회보장기본계획 수립에는 큰 영향을 미치지 않았지만 이후 사회보장제도의 집행 과정에는 크게 영향을 미친 것으로 판단된다.

4. 제2차 사회보장기본계획을 위한 몇 가지 제안

사회보장기본계획은 그 시대의 사회문제를 정확하게 포착하고, 사회보장제도의 발전 방향을 제시하고, 국민들의 복지 욕구를 충족시킬 수 있는 구체적인 실천 방안을 마련해야 한다. 이런 관점에서 2018년 수립해야 할 ‘제2차 사회보장기본계획’은 자신의 역할을 어떻게 규정해야 하는가, 복지담론과 실제 정책 간의 거리를 인정하고 사회보장제도에 대한 관리에 주력해야 하는가, 아니면 좀처럼 좁아지지 않는 소득 격차와 복지 격차를 해소하기 위해 사회보장제도의 패러다임을 바꾸는 복지담론을 강하게 제기해야 하는가, 많은 논의가 필요한 사항이다.

가. 변화된 환경과 사회보장기본계획의 새로운 역할

최근의 사례를 보면 사회보장기본계획에 큰 기대를 거는 것은 부질없는 일일지 모른다. 이런 관점에서 사회보장제도의 관리와 조정은 중요한 역할이 될 것이다. 하지만 현실에서 국민들의 삶과 미래를 생각한다면, 다가오는 위험에 대비하여 새로운 사회보장 패러다임을 구축하는 역할 또한 피해서는 안 되는 과제일 것이다.

먼저 개별 제도와 정책이 증가함에 따라 사회보장기본계획과 개별 제도 및 그 추진계획 간의 관계를 재정립할 필요가 있다. '선(先) 사회보장기본계획 수립 - 후(後) 개별 제도 및 정책의 추진계획 수립'이라는 도식을 획일적으로 적용할 수 없음을 인정해야 할 것이다. 이러한 점에서 개별 제도로별로 수립된 개편 방향이나 추진계획을 수용할 것인지, 수정과 관련한 합의를 다시 구할 것인지 판단할 합리적 기준이 필요하다. 합리적으로 설정된 개편 방향과 추진계획을 수용하는 것은 당연하다. 하지만 다른 정책과 충돌하거나 합리적 근거를 결여한 경우라면 수정이나 폐지를 결정할 수도 있어야 한다.

이어 사회보장기본계획의 새로운 역할에 대한 보다 도전적인 문제 제기가 필요하다. 현재의 사회보장제도를 잘 관리하면 다가오는 미래의 위험으로부터 안전한가, 달리 표현하면, 우리나라의 사회보험 중심형 사회보장체계는 지속 가능한가, 지난 십 년간 사회보험 가입 대상을 확대하고 보장성을 높이는 전략이 보여 준 한계를 직시

할 필요가 있다. 안정된 고용 관계를 전제로 하는 사회보험 중심 전략이 미래에도 지속 가능할 것인가, 이 문제는 앵무새처럼 사회보험 가입 대상 확대를 외치는 것만으로는 해결되지 않는다. 사회보험으로 보장할 수 없는 다양한 복지 욕구를 어떻게 충족시킬 수 있을지에 대해서도 답할 필요가 있다. 노인빈곤 문제를 해결하기 위한 소득보장과 고령화에 따른 의료비, 저출산 문제 해결을 위한 각종 대책, 아동과 청소년을 위한 대책 등을 강화하기 위한 재원은 어떻게 조달할 것인가, 이 모든 문제에 대해서는 성급한 결론을 도출하기보다 사회보장의 장기 발전 방향 속에서 문제를 진단하고 해법을 도출하는 준비가 필요하다. 이것이 제2차 사회보장기본계획이 주목해야 할 가장 핵심적인 과제일 것이다.

이러한 진단은 제2차 사회보장기본계획이 현재 제기되고 있는 다양한 문제에 효과적으로 대처하는 한편, 다가오는 위험에 대비하여 사회보장체계를 정비하는 일에 주목해야 한다는 점을 말해 준다. 제도의 효율성과 효과성을 높이기 위한 관리 강화 외에도 패러다임을 바꾸는 문제에 천착해야 하는 것이다.

나. 몇 가지 핵심 과제에 대해

현재의 사회보장제도가 다가오는 변화에 취약하다는 점은 잘 알려져 있다. 4차 산업혁명이 가속화시킬 고용 관계 및 일하는 방식의 급격한 변화, 근로연령층이 직면하고 있는 소득 격차와 상대적 박탈감, 현행 공적연금제도와 기초연금제

도가 직면할 노후소득보장제도의 미래, 인구고령화에 따른 의료비 증가와 사회보험제도로 감당하기 힘든 복지 욕구 증가 등이 그것이다. 이러한 문제가 우리 사회에 미칠 충격에 대해서는 이미 어느 정도의 공감대가 형성되어 있다고 판단된다. 하지만 사회보장제도의 개편과 관련된 논의는 문제를 해결하기에는 매우 지엽적인 것처럼 보인다.

이제 제2차 사회보장기본계획은 장기 발전 전략을 수립한다는 본래의 역할에 충실할 필요가 있다. 첫째, 노후소득보장제도가 미래의 노인에게 최소한의 인간다운 삶을 보장할 수 있도록 개편되어야 한다. 공적연금을 받고도 안정된 노후를 기대하기 힘든 노인이 많다면 현재와 같은 높은 노인빈곤율과 자살률은 좀처럼 해결되지 않을 것이다. 이 문제를 해결하기 위해서는 공적연금과 기초연금을 결합한 현행 방식의 효과와 지속가능성에 대한 중장기 관점에서의 검토가 필요하다. 그리고 이를 위한 제도 개편에는 보다도 전적인 상상력이 필요할 것이다. 둘째, 노동시장에서 발생하는 불평등을 해소하기 위한 노력과 사회보장제도의 정합성을 제고하는 조치가 필요하다. 최저임금 인상을 통해 근로소득의 격차를 축소하는 정책은 일정 정도 빈곤과 소득불평등을 개선하는 효과를 보일 것으로 예상된다. 하지만 그것만으로 빈곤 문제를 해결하기 힘들다는 점도 충분히 예상되는 문제이다. 일하는 사람들이 처한 빈곤 문제와 상대적 박탈감을 해소할 수 있는 소득보장 대책이 정비되어야 하는 이유이다. 셋째, 사회보험제도를 통해 현금이전이나 서

비스를 제공하기 힘든 다양한 복지 욕구를 충족시키기 위한 재원 조달의 문제가 있다. 미래 노인의 생계비와 의료비 그리고 저출산 문제를 해결하기 위한 각종 사회서비스 확충은 조세를 재원으로 할 수밖에 없다. 그리고 그 지출 비중은 계속 증가할 것으로 예상된다. 그렇다면 이러한 체계를 계속 고수해야 하는가, 그 비용은 어떻게 조달해야 하는가, 이 문제와 관련된 정책은 어떠한 방향으로 개편되고 추진되어야 하는가, 제도 관리의 효율성을 높여 비용을 절감하는 노력과 비영리 부문의 기여를 높이는 노력 또한 중요하다. 하지만 그것만으로 이 문제를 해결하기 힘들다는 것은 분명하다.

다. 그 밖의 개선사항에 대해

앞서 언급한 바와 같이 제2차 사회보장기본계획은 개별 제도와 정책의 증가에 따라 역할 조정이 필요한 상황이다. 구체적으로는 사회보장기본계획의 수립 절차와 적용 방식의 개선이 필요하다. 이를 간략하게 정리하면 아래와 같다.

먼저 사회보장기본계획과 개별 법률에 따른 정책과 기본계획 간의 관계를 어떻게 조정할 것인가 하는 점이다. 현재 개별법에 따른 기본계획에는 국민건강보험종합계획, 국민건강증진기본계획, 공공보건의료기본계획, 기초생활보장종합계획, 아동정책기본계획, 저출산·고령사회기본계획, 치매관리종합계획 등이 있다. 개별법에 따른 기본계획이기는 하지만 이 계획들은 다양한 전문가와 이해관계자가 많은 시간과 비용을 투

입하여 결정하게 된다. 그리고 그에 따른 예산 또한 사전에 조율된 경우가 많다. 개별 제도나 정책에도 유사한 사례가 있을 수 있다. 따라서 사회보장기본계획의 일환으로 장기 발전 방향을 모색하는 초기 단계에서 개별 제도나 정책에 의한 기본계획을 충분히 검토할 필요가 있다. 그리고 수정이 필요하다면 충분한 공론화를 거쳐 합의를 도출해야 할 것이다.

이러한 사회보장기본계획의 수립 주기를 조정할 필요가 있다. 박근혜 정부가 탄핵으로 인해 1년 일찍 종료됨에 따라 현재의 사회보장기본계획은 새 정부 출범 2년차에 수립되어야 하는 상황이다. 이는 대선 과정에서 제시됐던 각종 공약이 국정과제로 구체화된 이후에 사회보장기본계획이 수립된다는 점에서 그 실효성이 반감될 수 있다. 더 실질적인 문제는 이미 늦어져 집권 2년차에 수립된 기본계획은 집권 3년차가 되어야 적용된다는 점이다. 따라서 제2차 사회보장기본계획의 적용 기간을 4년으로 단축하여 제3차 기본계획부터는 정부 출범과 기본계획 수립 시점을 일치시킬 필요가 있다. 물론 사회보장기본계획은 정권 차원의 계획이 아니라고 생각할 수도 있다. 하지만 현실적으로 사회보장기본계획이 집권 정부의 사회보장 비전과 추진 전략을 담게 된다는 점을 감안하면 이러한 조정이 필요하다고 판단된다.

5. 맺으며

2000년대 이후 우리 사회의 각 분야에서 제정되는 법률의 수가 빠르게 증가하여 왔으며, 이 과정에서 개별 법률 간의 모순 및 충돌이 발생하여 왔다. 그리고 동일한 영역에서 각 제도 간의 정합성이 확보되지 않는 사례도 있었다. 이러한 현실의 필요에 따라 동일 분야의 제도나 정책의 통일성과 체계성을 확보하고 개별 법률 간의 정합성을 유지하기 위해 기본법이 활발하게 제정되어 왔다. 실제로 2000년대 이후 경제와 사회 각 영역에서 개별 법률을 조율하기 위한 기본법 제정이 크게 증가했다는 점이 이를 말해 준다. 기본법은 해당 정책 분야의 이념과 원칙 등에 관하여 규정함으로써 제도와 정책의 체계화를 도모하는데 목적이 있다. 이는 기본법이 해당 분야의 상위법으로서 개별 법률을 규율하는 실질적인 역할을 담당해야 함을 의미한다. 하지만 현실에서는 기본법이라는 명칭만을 갖는 법률 또한 존재한다. 일종의 ‘형식의 남용’이 존재하는 것이다(박영도, 2006, p. 344).

사회보장기본법 또한 사회보장 분야의 최상위 기본법으로 개별 법률과 제도를 규율하도록 규정되어 있지만 그러한 역할을 수행하기에는 많은 어려움이 있다. 이는 사회보장기본계획을 통해 개별 제도와 정책을 조율하는 방식의 변화가 필요하다는 점을 말해 준다. 하지만 더 중요한 것은 최상위법으로서의 역할, 특히 사회보장체계가 현재 그리고 미래 국민들의 행복한 삶을 보장할 수 있는가를 고민하고 대책을 강구하는 일이

다. 사회보장체계의 미래란 개별 제도나 정책이 고민하기 힘든 문제이다. 달리 표현하면, 정부와 사회보장위원회 차원에서 사회보장기본계획을 통해 적절히 대비하지 않는다면 이러한 문제가 그대로 방치되어 미래에 더 큰 위험을 초래할 수 있는 문제인 것이다.

법은 중요한 문제를 놓치고 작은 문제에 천착하기 쉽다는 말이 있다. 제2차 사회보장기본계획이 주목해야 할 대목이다. ■

과제. 한국보건사회연구원.
참여복지기획단. (2004). 참여복지 5개년계획
(2004~2008년).

참고문헌

- 관계부처합동. (2009). 제3차 사회보장 장기발전
방향(2009년~2013년).
- 관계부처합동. (2014). 제1차 사회보장 기본계획
(2014년~2018년): 국민행복을 향한 생애
주기별 맞춤형 고용·복지.
- 대통령비서실 삶의질향상기획단. (2000). 새천
년을 향한 생산적 복지의 길.
- 대통령비서실 삶의질향상기획단. (2002). 생산
적 복지: 복지 패러다임의 대전환.
- 대통령자문 정책기획위원회. (2006). 사회비전
2030 - 선진복지국가를 위한 비전과 전
략.
- 박영도. (2006). 기본법의 입법모델연구. 한국법
제연구원. p. 344.
- 이호근. (2012). 사회보장법 총론의 가능성. 사회
보장법학, 1(1), pp. 69-70.
- 정경배. (2002). 생산적 복지의 기본구상과 정책